

ラムサール条約における自然災害への対応

2019年1月15日

@総合地球環境学研究所

上智大学特別研究員

鈴木 詩衣菜

-
- 1. はじめに
 - 2. 国際法の動向
 - 3. ラムサール条約の動向
 - 4. 考察
 - 5. おわりに



1. はじめに



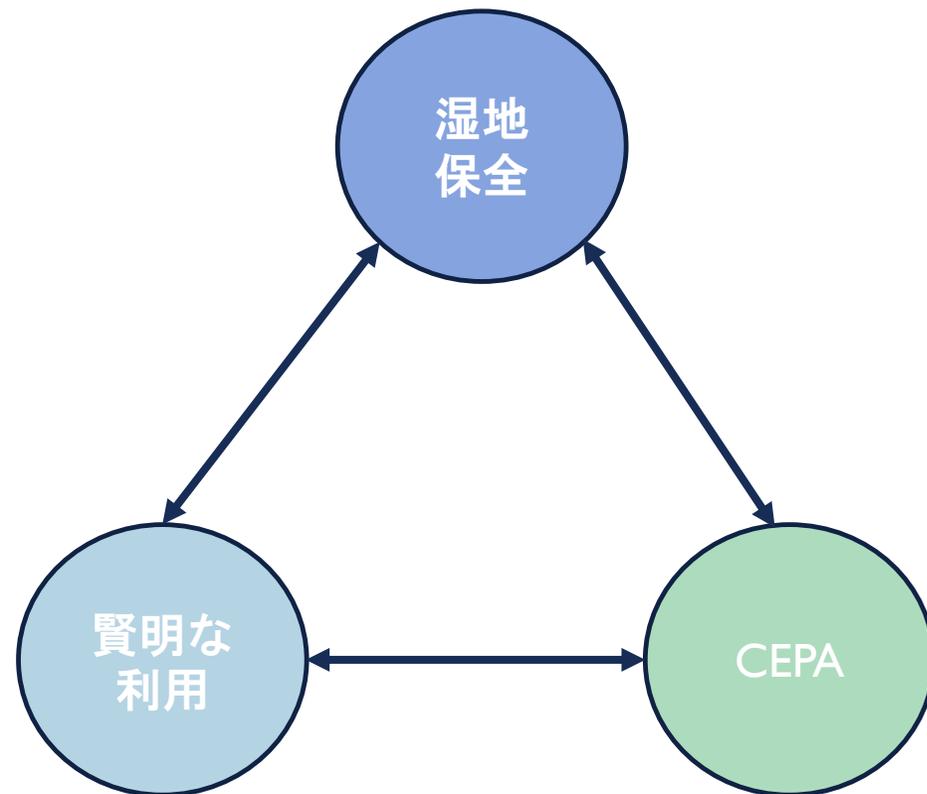
(1) 問題の所在

(a) 概要

「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」

(ラムサール条約, 1975年)

- **湿地生態系全体**を保全対象、その対応も広範囲
- 湿地面積は**減少し続ける**傾向



➤ 自然災害に対するリスク低減のための湿地生態系の重要性やその利用について議論されるようになった

(b) 本報告の目的

ラムサール条約における自然災害の対応に関わる法的課題への一考察

(2) 背景

- 世界各地で自然災害による自然環境や生活環境への悪影響が深刻化
- 防災や減災に関する国際的な法的枠組や規則の構築への関心の高まり

・ 国際社会の取り組み

(a) 政策

・ 防災措置

「グレーインフラ」から「グリーンインフラ」へ

➤ 「生態系を基盤とした災害リスク低減」 (Eco-DRR) や気候変動に起因する自然災害に対応した「生態系を基盤とした適応」 (EbA) を達成する手段

(b) 国際会議／国際組織

国連防災会議 (WCDR)

「環境・災害リスク低減のためのパートナーシップ」

(c) 教育

持続可能な開発のための教育 (ESD) に関するグローバル・アクション・プログラム



2. 国際法の動向



(1) 国際法一般

- 「災害軽減及び救援活動への情報通信資源の供与に関するタンペレ条約」 (1998年)
 - 「人道的援助に関する決議」 (2003年)
 - 「災害時における人の保護」の第一読草案 (2014年) など
- いずれも **人間安全保障** の観点を中心
- 自然生態系まで言及している国際文書は **環境条約** で採択

(2) 生物多様性条約

■ COPI0 「愛知目標」

目標10：サンゴ礁などの脆弱な生態系を保全するための
沿岸域および陸域流域の統合的な管理

目標11：沿岸域，陸域，内陸水域の保全

cf. 「地球規模生物多様性概況第4版——生物多様性戦略計画
2011-2020の実施に向けた進捗に関する中間評価」 (2014年)



- COPI2 決定XII/19「エコシステム保全と回復」など

- 沿岸湿地が生物多様性保全と災害リスク軽減など生態系サービスに決定的に重要

(3) 国連砂漠化対処条約

- COPI2「災害リスクの軽減と気候変動への適応のための生態系基盤アプローチに関するワークショップ」（2015年）
 - 各国政府は、気候ショックおよび自然災害が生じた際に地元共同体に対し、セーフティネットを提供するために、災害リスクの軽減と気候変動への適応について生態系基盤アプローチを考慮しなければならない

3. ラムサール条約の動向

自然災害への対応

年	COP	決議／勧告	
1996	6	沿岸湿地や他の主要な環境構成要素の保全と賢明な利用に関する勧告6.9	干ばつ時に湿地が水供給の役割を担うことや自然現象の影響を軽減，防止すること
2002	8	特に干ばつ等の自然災害が湿地生態系に及ぼす影響」に関する決議VIII.35	自然災害防止の為に，湿地保全と賢明な利用を確保すること
		第二次戦略計画	災害と湿地生態系について議論
		「気候変動と湿地——影響，適応および影響緩和」に関する決議VIII.3	気候変動および異常気象に対する湿地の回復力を高めるよう締約国に要請
2005	9	自然現象に伴う影響の防止と緩和におけるラムサール条約の役割——人間の活動が誘発あるいは悪化させる場合を含む」に関する決議IX.9	マングローブなど沿岸域湿地の賢明な利用と自然の湿地生態系の保全が，自然の洪水と高潮の影響緩和に繋がることや，泥炭地その他集水域もしくは氾濫原の湿地の保全と回復は，自然洪水を防止し，災害の回避に寄与する
2008	10	「気候変動と湿地」に関する決議X.24	気候変動および異常気象に対する湿地の回復力を高めるよう締約国に要請していることの確認

(1) アジア地域準備会合／アジア湿地シンポジウム (RARM／AWS)

■ シェムリアップメッセージ (2014年)

第8項：湿地の役割(災害リスクの軽減や気候変動の適応)
確実な湿地の保全政策の導入

第22項：ラムサール諮問調査団制度の活用

cf.パキスタンからの洪水災害対策

(2) COPI2

(A) 「第四次戦略計画」に関する決議II

■ 2016年から2024年を対象期間

草案段階：実施目標3「パートナーシップを通じた全ての湿地の賢明な利用の促進と達成のために、持続可能な開発のための利用」第18目標（5千万haのマングローブの回復、再生のために2021年までに災害リスク減少の為の湿地の価値を明確に理解すること）

採択段階：第四次戦略計画に国際協力を強化

(B) 決議XII.13 「湿地および災害リスク軽減」

■ 概要

人間や生態系に対する暴露および脆弱性の低減のために、生態系を基盤とした解決および手法を含めた災害リスク削減の構築

■ 背景

湿地の役割などを認識しつつも、現状、自然現象の影響の軽減と防止を実施できる**明確な枠組が存在しない**

- 健全で管理の行き届いている湿地生態系の役割を確認
- 湿地生態系の機能として、災害に対する地域回復（local resilience）を高めることを確認

■ 範囲

すべての湿地について，締約国が実効的に管理、回復させる

↓ そのための24項目の指標

- 締約国に対し，湿地に関する履行計画の実施と開発，国家戦略計画および政府レベルで関連するすべての環境政策や水管理に統合的に湿地に関する災害リスク軽減および管理を組み込む
- 既存の自然資源管理の文書に組み込むことを確保すること
- 災害リスク軽減のための長期的な投資計画に金銭的およびその他の必要な資源への協力を確保すること

(3) COP13

No	決議	概要
XIII.13	気候変動への緩和と適応、生物多様性および災害リスク低減の強化のための劣化した泥炭地の再生	—第四次戦略の再確認 —締約国に対し、既存の泥炭地を保全し（決議VIII.17）、劣化した泥炭地を回復させる
XIII.14	沿岸域におけるブルーカーボン生態系の保全、回復、持続可能な管理の促進	—XII.13の再確認 —STRPに対する気候変動と湿地に関わる継続調査の要請
XIII.16	持続可能な都市化、気候変動と湿地	—国連総会決議71/256「New Urban Agenda (2016)」の確認
XIII.19	湿地における持続可能な農業	—VIII.35の再確認

- サイドイベント「アジア湿地シンポジウム2017の成果共有：災害リスク低減のための都市における湿地の機能と役割」
 - 「佐賀ステートメント」重要項目3「生態系を活用した防災・減災（Eco-DRR）を実行に移す」に焦点を当ててCOPI3参加者に向けアジアにおけるEco-DRRを紹介



4. 考察



4. 条約の「確実」な実施のために考えられること

① 調査制度の活用

■ ラムサール諮問調査団

「ラムサール諮問調査団に関する決議XIII.11」

適切な時期に生態学的特徴の変化に関して、同制度を積極的に活用することを奨励

➤ **専門家**による判断と助言

➤ **新たな国際協力の形**として、災害後の迅速かつ具体的／適切な対応策への期待

②ガイドラインの活用

■採択されたガイドラインを活かす必要性

⇒現場における湿地管理の定期的、継続的な見直し

⇒ガイドラインに沿った湿地管理の確実な実施

Cf.第6条3項：同指針を湿地管理者に十分に伝えられるか

③環境条約の有機的連携

- 多国間環境条約の下での複数の義務の実施
- 横断的な利益・相乗効果

5. おわりに



- 条約体制の抜本的な組織改編（COP14へ）

- 湿地の主流化の推進

現在：防災・減災対策としていかに既存の生態系サービスを利用するかに焦点が当てられている

今後：既存の湿地生態系の活用だけでなく，自然災害によって新たに出現した湿地についても積極的な保全対策が必要不可欠